

Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais |  
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262 | v.3, n.6, Jul.-Dez. 2014 | p. 143-167

# EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO MILITAR EN LA ARGENTINA (2003-2013): REFLEXIONES EN TORNO AL GOBIERNO POLÍTICO DE LA DEFENSA

Luciano Anzelini<sup>1</sup>, Iván Poczynok<sup>2</sup>

## 1. Introducción

La política de defensa nacional en la Argentina ha experimentado, desde la recuperación democrática en 1983, avances y retrocesos. Este devenir ha estado ligado a la dinámica que adquirieron las relaciones civiles militares heredadas del período dictatorial. La necesidad de subordinar a las Fuerzas Armadas dominó la agenda de la defensa durante la mayor parte del período democrático, constituyéndose en la problemática medular de la jurisdicción.

Los gobiernos democráticos implementaron numerosas iniciativas que apuntalaron el control civil de las Fuerzas Armadas y que derivaron, desde el punto de vista normativo, en lo que ha sido caracterizado como un “consenso básico” en materia de defensa (Sain 2001, 2). Estas medidas restringieron la autonomía de los uniformados, ya sea mediante la desmilitarización de

---

<sup>1</sup> Docente de Relaciones Internacionales y Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la Universidad Nacional de Quilmes. Investigador tesista del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, e Investigador invitado del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes. E-mail: [luciano\\_anzelini@hotmail.com](mailto:luciano_anzelini@hotmail.com).

<sup>2</sup> Docente de Sociología en la Universidad de Buenos Aires. Investigador en Formación del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, e Investigador invitado del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes. E-mail: [ivanpoczynok@yahoo.com.ar](mailto:ivanpoczynok@yahoo.com.ar).

funciones civiles, o bien a través de la delimitación específica de las responsabilidades castrenses.

No obstante, la habilitación de los espacios requeridos para el ejercicio del gobierno político de la jurisdicción no implicó, necesariamente, que los civiles hayan desarrollado de manera plena esta responsabilidad. El desempeño de las autoridades democráticas en el área de la defensa tuvo sus claroscuros. En ocasiones, estas deficiencias estuvieron asociadas a los constreñimientos propios de la coyuntura política doméstica; en otras, sin embargo, fueron el resultado del diseño de la agenda específica del sector.

En este artículo estudiaremos el desempeño de las gestiones a cargo del Ministerio de Defensa en el período 2003-2013. El análisis se centra en la conducción de la dimensión estratégica del sector; puntualmente, en las responsabilidades relativas al planeamiento estratégico militar. En este marco, se recorren las gestiones de los ministros José Pampuro (2003-2005); Nilda Garré (2005-2010); y Arturo Puricelli (2010-2013).

El recorte temporal de nuestro objeto de estudio supone que, a lo largo de los últimos diez años, se implementó una batería de medidas de características inéditas. Por primera vez desde la recuperación democrática, se logró abordar de manera efectiva la conducción de la dimensión estratégica de la política de defensa, con resultados sin precedentes en lo que hace al planeamiento estratégico militar. No obstante, por motivos que son objeto de análisis en este trabajo, el proceso de empoderamiento de la conducción política convivió con ambigüedades y contramarchas que, al interior del mismo período, evidenciaron la ausencia de consensos sólidos en torno al devenir de la agenda sectorial.

El trabajo está organizado del siguiente modo. Inicialmente, se presenta el prisma teórico mediante el cual recorreremos nuestro objeto de estudio. Nos referimos a la distinción entre “política de defensa” y “política militar” propuesta por Jorge Battaglini (2011), y a las categorías de “gobierno civil-democrático” y “dualismo civil-militar” desarrolladas por Marcelo Sain (2010). De la conjunción de las categorías del primero de los autores resultará nuestro concepto de “gobierno político de la defensa”. En la segunda parte del artículo, se pasa revista a las agendas desplegadas por las gestiones ministeriales entre 2003 y 2013. Este apartado contiene una semblanza del contexto político que éstas atravesaron, y centra especialmente la atención en los aspectos

profesionales del sector. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones, a la vez que se formulan algunas líneas de acción en materia de planeamiento estratégico de la defensa.

## 2. Enfoque conceptual y antecedentes recientes

La política de defensa de los gobiernos, y los criterios que ordenan el diseño de sus instrumentos militares, son susceptibles de ser abordados desde diversas aproximaciones conceptuales. En nuestro país, el origen de este campo de estudios es relativamente reciente. Su emergencia se remonta a la transición democrática, y el derrotero de su agenda académica – principalmente en el campo de la sociología y de la ciencia política – ha acompañado al devenir de la agenda pública del sector<sup>3</sup>.

Esto explica que, durante décadas, la atención de los especialistas estuviera focalizada en la democratización de las relaciones civiles militares. Así, el desafío de subordinar a las Fuerzas Armadas concentró la preocupación de los académicos en lo relativo a “qué hacer con los militares”. Este sesgo hacia la “cuestión militar” dominó las investigaciones en la materia no sólo en nuestro país, sino también en la mayor parte de la región<sup>4</sup>.

No obstante, en los albores del siglo XXI se produjo un cambio cualitativo en el abordaje de los asuntos castrenses. Probablemente esta renovación haya estado vinculada con la consolidación de los regímenes democráticos a nivel regional y, especialmente en el caso argentino, con el desplazamiento de la problemática del control civil a los márgenes de la agenda. De este modo, el ámbito académico argentino inició un proceso de análisis que condujo, por un lado, a identificar las debilidades de los programas desplegados en los años previos; y por el otro, a promover la incorporación de nuevas temáticas en los debates sobre la defensa.

---

<sup>3</sup> Esto no significa que, con anterioridad a la recuperación de la democracia, no se hubieran producido estudios vinculados a la organización de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la reflexión sobre los asuntos castrenses despertaba escaso interés entre los civiles (Stepan 1988, 156-157).

<sup>4</sup> Se sugiere consultar Fontana 1984; López 1987; López 1994; Stepan 1988; Moneta, López y Romero 1985; López y Pion Berlin 1996; Sain 1994; Sain 1999; y Diamint 1999.

Nuestro enfoque conceptual abrevia directamente en esta renovación de los estudios sectoriales, y se apoya en la distinción, al interior de la agenda jurisdiccional, de dos tipos de responsabilidades: el control civil de las Fuerzas Armadas y la conducción de la dimensión estratégica de la defensa.

Como hemos adelantado, en este trabajo empleamos la conceptualización propuesta por Jorge Battaglini (2011). En efecto, utilizamos el término “política militar” para referirnos a aquellas iniciativas que tienen como objetivo limitar la influencia política que tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas (Battaglini 2011, 242)<sup>5</sup>. Por su parte, reservamos el concepto “política de defensa” para dar cuenta de las definiciones de carácter estratégico, doctrinario, organizacional u operativo que establecen las modalidades de empleo de la fuerza militar, y que tienen como objetivo asegurar la supervivencia estatal (Battaglini 2011, 243).

De la confluencia de ambas políticas resulta el “gobierno político de la defensa”, entendido como la conducción política efectiva de la totalidad de las cuestiones que hacen a la Defensa Nacional. Esta definición, de carácter comprehensivo, contempla tanto a las políticas tendientes a lograr la subordinación de los militares al poder político (política militar) como al establecimiento de definiciones estratégicas para la defensa nacional (política de defensa). En definitiva, la denominación “gobierno político de la defensa” abarca –y trasciende– a las nociones tradicionales del “control civil”<sup>6</sup>.

La diferenciación entre política militar y política de defensa nos facilita un prisma para caracterizar la evolución de la agenda sectorial desde la recuperación democrática. Desde 1983, y hasta los primeros años del siglo XXI, la política militar mantuvo cierta preeminencia, lo que posibilitó la aprobación de un plexo normativo que contribuyó a reducir el poder corporativo de las Fuerzas Armadas<sup>7</sup>. De este modo, se logró reducir sustancialmente lo que David

<sup>5</sup> Según esta visión, la “política militar” comprende, además, la formación y capacitación; el sistema de salud; la política de vivienda; el manejo de los ascensos; y la política de derechos humanos.

<sup>6</sup> Nuestro encuadre conceptual se reconoce tributario de los enfoques restrictivos o del “control civil” de la defensa (ver Huntington 1957; Janowitz 1967; y López 1994). La noción de “gobierno político” que propiciamos en este trabajo reconoce un anclaje en el “control civil”, a la vez que incorpora la definición de grandes lineamientos en materia de planeamiento estratégico militar.

<sup>7</sup> Ver Ley de Defensa Nacional N° 23.554 de 1988; Ley de Seguridad Interior N° 24.059 de 1992; y Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 de 2001.

Pion-Berlin (1996, 16) definió como la “autonomía ofensiva” de los militares, es decir, su disposición a desafiar la autoridad política de los civiles.

Sin embargo, aun cuando las presidencias de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) y Fernando De la Rúa (1999-2001) asignaron cierta prioridad a las cuestiones de “política militar”, no sucedió lo mismo en lo que refiere a la “política de defensa”. La atención de los problemas estratégicos fue vacilante y permaneció, en gran medida, atada a la implementación de otras agendas de naturaleza política o económica<sup>8</sup>.

Esta caracterización de la agenda previa a 2003 constituye el punto de partida para presentar uno de los supuestos de investigación del presente análisis. Puesto de modo simple, entendemos que, hasta el período que nos concierne, el gobierno político de la defensa fue deficitario, dado que la subordinación de las Fuerzas Armadas no estuvo acompañada de grandes lineamientos estratégicos ni de una consecuente reforma integral, orgánica y funcional del sistema defensivo militar (Montenegro 2012).

De lo antedicho se desprende una segunda categorización, referida a las condiciones en que se ejerce el gobierno político de la defensa, es decir, al modo en que se articulan la política militar y la política de defensa. Para ello, resulta propicio introducir la diferenciación entre las modalidades de conducción que Marcelo Sain ha definido como “gobierno civil-democrático” y “dualismo civil-militar” (Sain 2010, 30). El “gobierno civil-democrático” es una modalidad de conducción de la defensa que supone: a) el ejercicio del gobierno político-institucional sobre las Fuerzas Armadas; y b) la subordinación efectiva de los militares a las autoridades gubernamentales. Si comparamos esta distinción con la desarrollada por Jorge Battaglini, se advierte que la subordinación a las autoridades gubernamentales constituye lo que este último autor define como “política militar”, mientras que el ejercicio del gobierno político-institucional refiere a la “política de defensa” propiamente dicha (ver Gráfico N° 1).

Hasta aquí, las nociones de los dos autores resultan convergentes. Nuestra formulación del “gobierno político de la defensa” busca condensar, en un único concepto, parte de los aportes teóricos de estos académicos,

<sup>8</sup> Ver Alfonsín 2009, y Sain 2002/2003.

considerando – de manera complementaria – las transformaciones normativas y estratégico-militares experimentadas en la Argentina del período 2003-2013.

Adicionalmente, resulta de utilidad la ya referida noción de “dualismo civil-militar” formulada por Sain. Este concepto reconoce, a su vez, dos submodalidades: el “acomodamiento militar autónomo” y el “acomodamiento civil deficiente” (Sain 2010, 48). El primero refiere a la intervención política autonómica de los militares, es decir, a la disposición por parte de las propias Fuerzas Armadas a cuestionar la autoridad política de los civiles. Por su parte, el acomodamiento civil deficiente se ubica en el reverso del problema, al centrar la atención en las debilidades de los civiles a la hora de desempeñar sus responsabilidades de conducción (Sain 2010, 48).

Gráfico 1: Comparación entre Battaglini (2011) e Sain (2010)

Battaglini (2011)	Sain (2010)
<b>Política Militar (control civil)</b>	Gobierno Civil-Democrático
<b>Política de Defensa (definiciones estratégicas)</b>	Dualismo Civil-Militar: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acomodamiento Militar Autónomo</li> <li>• Acomodamiento Civil Deficiente</li> </ul>

Llegados a este punto, es plausible presentar el segundo supuesto de investigación. Así, entendemos que si bien en la etapa 2003-2013 se desarrollaron condiciones inéditas respecto del ejercicio del gobierno político de la defensa, al mismo tiempo se evidenciaron deficiencias que opacaron el desempeño de los civiles. A diferencia de lo sucedido en las décadas previas, estas deficiencias no estuvieron relacionadas con una tendencia al “acomodamiento militar autónomo”, sino más bien con las modalidades de conducción desplegadas por la propia dirigencia civil.

### 3. “Política militar” y “política de defensa” en la década kirchnerista

Este artículo parte del supuesto de que, hasta los primeros años del nuevo siglo, la agenda de la defensa se mantuvo centrada en la emisión de medidas de política militar. Esta búsqueda por limitar el comportamiento político de las Fuerzas Armadas se materializó tanto en las instrucciones

diseñadas en el propio ámbito ministerial, como mediante políticas adoptadas por otras áreas del Estado. Sin embargo, estas decisiones – que impactaron de forma deliberada o colateral en la “política militar”<sup>9</sup> – no estuvieron acompañadas por una modernización integral de los lineamientos estratégicos que regulan el funcionamiento del sector.

Esto significa que, a pesar de que durante la etapa pre-kirchnerista los militares vieron debilitada su capacidad de presión corporativa, los criterios para el diseño de fuerzas – si bien con restricciones presupuestarias – permanecieron en buena medida inalterados. Los militares retuvieron la capacidad de “autodiseñarse”, lo que condujo a que las instituciones armadas continuaran operando bajo criterios doctrinarios desactualizados (Montenegro 2012). Como secuela, las Fuerzas Armadas conservaron una organización interna desanclada de los acuerdos doctrinarios alcanzados a nivel político.

Ahora bien, pese a las carencias referidas en materia de definiciones estratégicas, es relevante señalar que la política militar implementada desde 1983 permitió especificar los ámbitos de actuación del Instrumento Militar. Así, la taxativa delimitación normativa y doctrinaria terminaría teniendo un impacto decisivo a partir de 2003 en la modernización estratégica del sector. Puesto de otro modo, la “maximización de la subordinación y del control civil” (Battagliano 2013, 268) – que derivó en la consolidación de las bases jurídicas de la defensa nacional – se constituyó en un insumo clave a la hora de encarar el planeamiento estratégico militar.

En los apartados que siguen se recorren las gestiones ministeriales del período 2003-2013. Si bien nuestro análisis se centra en la problemática del planeamiento estratégico-militar, el marco conceptual presentado en los párrafos anteriores nos exige adentrarnos, de forma tangencial, en la política militar desplegada a lo largo de estos años.

<sup>9</sup> Entre las decisiones que impactaron deliberadamente en la política militar, cabe hacer referencia a la limitación de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior. Respecto de las decisiones que afectaron de forma colateral, se cuentan el desmantelamiento del complejo militar industrial; las decisiones de política exterior relativas a la desactivación de viejas hipótesis de conflicto; y la creciente participación de los militares argentinos en operaciones de paz de la ONU.

### 3.1. La gestión de José Pampuro (2003-2005)

El arribo de Pampuro al Ministerio de Defensa fue anunciado públicamente el 20 mayo de 2003, días antes de la asunción de Néstor Kirchner. El ámbito militar no le era desconocido, por lo que su designación no generó mayores sorpresas. Ya durante sus años como secretario general de la presidencia de Eduardo Duhalde, Pampuro había oficiado como un interlocutor con el entonces titular de Defensa, Horacio Jaunarena, y con las propias Fuerzas Armadas.

La cercanía de Pampuro al mundo castrense hizo que se esperara un horizonte de previsibilidad en el relacionamiento con las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la primera tarea encomendada por Kirchner al nuevo ministro disipó estas expectativas. Un día antes de asumir, se conoció la decisión presidencial de relevar integralmente la cúpula castrense.<sup>10</sup> El cambio de mandos tomó por sorpresa a los uniformados, dado que –pocos días antes– Pampuro había garantizado la continuidad de la plana mayor de las Fuerzas. Si bien el “malestar” castrense se vislumbró inicialmente bajo la forma de trascendidos no oficiales, el asunto cobró notoriedad en la ceremonia de despedida del jefe del ejército, teniente general Ricardo Brinzoni. En dicho acto, el oficial manifestó que su pase a retiro se debía a “circunstancias inexplicadas” y advirtió que “la intriga política sobre los cuarteles [parecía] regresar después de 20 años” (Veiras 2003a)

La respuesta presidencial no se hizo esperar. En el discurso pronunciado en el Colegio Militar con motivo del aniversario de la Fuerza, Kirchner afirmó que “nadie puede sorprenderse (...) o calificar una situación como inexplicada, cuando se han puesto en ejercicio facultades constitucional y legalmente regladas” (Kirchner 2003).

Los dichos de Brinzoni marcaron el inicio de una secuencia de manifestaciones desencontradas entre sectores de las Fuerzas Armadas y el poder político. Estas desavenencias estuvieron relacionadas, fundamentalmente, con la expectativa que generaba en los uniformados el avance progresivo de las causas por violaciones a los derechos humanos cometidas en la última dictadura

---

<sup>10</sup> El desplazamiento preveía el pase a retiro del 75% del generalato, y del 50% del almirantazgo y de los brigadieres. Ver Veiras, 2003b.



militar (Canelo 2006, 14). En este contexto, la inminente definición de la Corte Suprema sobre la inconstitucionalidad de las leyes 23.521 de Obediencia Debida y 23.492 de Punto Final, y la decisión del gobierno nacional de dar respuesta a los reclamos internacionales de extradición de militares argentinos<sup>11</sup>, condujeron a instalar nuevamente a la “cuestión militar” en el centro de la agenda.

La voluntad de avanzar en el frente de los derechos humanos fue comunicada directamente por Kirchner a los uniformados en la tradicional Cena Anual de Camaradería. En dicha ocasión, el presidente afirmó –en referencia a la “revisión del pasado”– que el reencuentro entre los argentinos “no puede venir desde el silencio o la complicidad” (La Nación 2003). En este marco, la reapertura de las causas judiciales condujo, previsiblemente, a reactivar los debates en torno al control civil de las instituciones castrenses.

No obstante, este aparente “regreso” de los debates en torno a la autonomía militar tuvo lugar en un contexto distinto al de las décadas de 1980 y 1990. A diferencia de lo acontecido entonces, los cuestionamientos castrenses no llegaron a constituirse, en ningún momento, en un desconocimiento a la autoridad civil. En efecto, difícilmente estas manifestaciones puedan interpretarse como muestras de una potencial “autonomía ofensiva” (Pion Berlin 1996, 16). Se trataba, antes bien, de una suerte de tendencia autonómico-reactiva de las Fuerzas Armadas, exteriorizada frente a la supresión de viejas prerrogativas.<sup>12</sup>

Este diagnóstico acerca de la naturaleza de los desencuentros con las Fuerzas Armadas fue tempranamente percibido por Kirchner. Por este motivo, en paralelo al empuje otorgado a las decisiones de “política militar”, el gobierno se propuso orientar las preocupaciones castrenses hacia los asuntos específicamente profesionales. En este marco, el ministro Pampuro anunció el proyecto de convocar a un comité de expertos en defensa, conformado por académicos civiles y profesionales militares. La iniciativa se denominó “La defensa nacional en la agenda democrática” y fue anunciada en la Casa Rosada por el propio presidente Kirchner. Según el Decreto 545/2003, el objetivo era

<sup>11</sup> Hasta entonces el Estado argentino había rechazado sistemáticamente los requerimientos internacionales, decisión oficializada mediante el Decreto 1581/2001.

<sup>12</sup> Para un detalle de las resistencias castrenses en este período, ver Braslavsky 2009.

“generar consensos para el abordaje de los principales ejes de la política de Defensa nacional”. Asimismo, se procuraba “avanzar en diagnósticos y propuestas que [sirvieran] de base para la elaboración de un Plan Estratégico de Defensa nacional”.

La ronda de discusiones se extendió durante más de un mes y las conclusiones alcanzadas constituyen un antecedente del proceso de modernización encarado en los años siguientes. Los principales aspectos incluidos en el dictamen final estuvieron relacionados con la necesidad de fortalecer la capacidad de conducción del Ministerio de Defensa, fundamentalmente en lo atinente a la dimensión funcional de las responsabilidades jurisdiccionales. Asimismo, se señaló que la obtención de mayor eficacia militar requería ponderar el rol del Estado Mayor Conjunto, dado que este organismo debía “[asistir y asesorar] al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar y [entender] en la elaboración del Planeamiento Militar Conjunto, de acuerdo con las orientaciones dadas por el Presidente de la Nación” (Ministerio de Defensa 2003, 39).

En lo que respecta a la apreciación del escenario internacional, las conclusiones referían al “carácter incierto de las amenazas actuales”, y al modo en que esta incertidumbre afectaba la dimensión estratégica de la defensa:

Dada la existencia de incertidumbre estratégica, existe la necesidad, haya o no amenazas evidentes, de contar con un instrumento militar adecuado para defender eficazmente el patrimonio humano y material del país, contando con cierta capacidad de proyección de fuerzas para la defensa de los intereses de la Nación. En definitiva, las Fuerzas Armadas no se justifican por las amenazas, sino por la existencia del Estado y la necesidad de su defensa. La referida incertidumbre determina la necesidad de contar con capacidades de alerta, de reacción inmediata, de rápido despliegue y de cierto grado de polivalencia. (Ministerio de Defensa 2003, 24)

Las definiciones precedentes daban cuenta de la necesidad de adecuar el diseño de las Fuerzas Armadas al carácter incierto del escenario internacional. Asimismo, se afirmaba que si bien no se percibían amenazas concretas —es decir, no se contaba con hipótesis de conflicto con actores claramente identificados—, la defensa continuaba siendo una función irrenunciable del Estado. Por tal motivo, resultaba necesario contar con capacidades militares para garantizar la

defensa nacional en el contexto estratégico vigente, ponderando para ello las funciones de vigilancia y control, y de despliegue rápido de las fuerzas militares.<sup>13</sup> De este modo, la reflexión sobre los aspectos estratégicos venía a complementar el ímpetu otorgado a la reafirmación del control civil en los primeros años de la década kirchnerista.

Esto nos lleva a plantear que si bien a lo largo de la gestión de Pampuro no se registraron avances significativos en materia de planeamiento estratégico-militar –puesto que esta responsabilidad continuó en buena medida delegada en manos de los uniformados (Verbitsky 2003)–, la decisión de Kirchner de acompañar los avances registrados en la órbita del control civil con el inicio de las discusiones sobre la profesionalización del sector sentó las bases para el inicio de una nueva etapa en la conducción de los asuntos estratégicos.

En resumidas cuentas, la gestión de Pampuro se caracterizó por el despliegue de una serie de medidas que ratificaron la capacidad de los civiles de controlar a las Fuerzas Armadas. Así, la puesta en marcha de esta “política militar” despertó un comportamiento militar autonómico-reactivo. En un marco que podría caracterizarse como “desfavorable”<sup>14</sup>, la “política de defensa” ocupó un lugar claramente subordinado en la agenda del sector. De este modo, el desempeño de la dirigencia política se asemejó a un “acomodamiento civil deficiente” (Sain 2010, 48), dado que los aspectos estratégicos fueron atendidos sólo de forma embrionaria. Esta deficiencia en el planeamiento estratégico militar sería revertida por la siguiente gestión.

### 3.2. La gestión de Nilda Garré (2005-2010)

En contraste con la “tranquilidad” que produjo en los cuarteles el arribo de Pampuro al Ministerio de Defensa, su reemplazo por Garré no sólo fue inesperado, sino que generó incertidumbre entre los uniformados. De origen

<sup>13</sup> Algunos de los aspectos registrados en las conclusiones del proyecto ya habían sido advertidos en la ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998.

<sup>14</sup> Utilizamos este término en un sentido similar al empleado por Jorge Battaglini para caracterizar la gestión en el área de la defensa durante los años de Raúl Alfonsín. No obstante, las limitaciones experimentadas por los civiles eran sustancialmente más sensibles durante el primer gobierno de la democracia recuperada. Ver Battaglini 2010.

combatiente en las filas de la Juventud Peronista, el perfil político-ideológico de Garré se apartaba del prototipo dirigencial anhelado por las filas castrenses.

Los primeros pasos de la nueva gestión combinaron el avance en dos frentes. Por un lado, la profundización de la política de “revisión del pasado” encarada con firmeza desde el inicio de la presidencia de Kirchner; y, por el otro, la voluntad de acompañar este aspecto de la “política militar” con el impulso de la dimensión específicamente profesional de la actividad castrense.

Asimismo, y de forma complementaria a la “agenda de derechos humanos”, la nueva gestión avanzó en la materialización de los desafíos que afectaban la conducción estratégica del sector. En este marco, el Ministerio de Defensa ordenó la elaboración de un diagnóstico situacional que permitiese sentar las bases para un paulatino proceso de modernización, orientado a adaptar el diseño del instrumento militar a las nuevas necesidades de la defensa nacional. Como corolario de este impulso, en noviembre de 2006 se convocó por primera vez desde su creación al Consejo de Defensa Nacional (CODENA), con el objetivo de elaborar el Diagnóstico Comprensivo sobre la Situación Estratégica Nacional.<sup>15</sup> Como resultado de esta convocatoria fue aprobada la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 1691/2006), estableciéndose las pautas para el diseño, empleo y selección de equipamiento para el instrumento militar. La aprobación de esta Directiva y la reglamentación de la ley de Defensa Nacional (Decreto N° 727/2006) –en este último caso, saldando una deuda de 18 años– trazaron un corte fundacional en la política de defensa.

El Decreto 1691/2006 estableció los fundamentos para la modernización de las Fuerzas Armadas. Allí se indicó que el principal criterio ordenador del diseño de fuerzas sería la “misión principal”<sup>16</sup> y que las misiones subsidiarias no deberían afectar “las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”<sup>17</sup>. También se advirtió sobre la necesidad de

<sup>15</sup> El CODENA fue creado en 1988 con la sanción de la ley 23.554 de Defensa Nacional.

<sup>16</sup> La misión principal del instrumento militar es “conjurar y repeler agresiones estatales militares externas”, definición que excluye como hipótesis de empleo a las denominadas “Nuevas Amenazas” (Decreto 727/2006).

<sup>17</sup> Las Fuerzas Armadas pueden participar de cuatro misiones subsidiarias: 1) operaciones multilaterales de Naciones Unidas; 2) operaciones de seguridad interior en situaciones previstas por la Ley de

articular el diseño de fuerzas con las apreciaciones estratégicas nacional y regional, y con los objetivos de cooperación a nivel sudamericano.

Finalmente, la Directiva estableció que el diseño de fuerzas se realizaría en función del método de planeamiento basado en el factor de capacidades militares, en reemplazo del anacrónico método de hipótesis de conflicto. De este modo, y por primera vez desde la recuperación democrática, la conducción política ratificó su voluntad de materializar el posicionamiento defensivo nacional en las competencias vinculadas al planeamiento estratégico militar.

En este contexto, en 2007 se aprobó mediante el Decreto N° 1729 el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” (CPDN). Esta instrucción presidencial sentó las bases para el planeamiento de la defensa en el corto, mediano y largo plazo, atendiendo a la necesidad de adecuar las políticas a las variaciones acaecidas en el escenario estratégico. La normativa estableció que cada Ciclo debía iniciarse con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) concebida por el Poder Ejecutivo. A partir de ella, el Estado Mayor Conjunto, en su carácter de instancia de asesoramiento técnico-militar y bajo supervisión ministerial, elaboraría el Planeamiento Estratégico Militar contribuyente.<sup>18</sup>

De acuerdo con la normativa, el planeamiento de la Defensa debe desarrollarse de manera secuencial, iniciándose –y finalizando– en el nivel estratégico nacional, y atravesando a todos los actores de la jurisdicción. Esta secuencia debe privilegiar la coherencia sistémica entre los planeamientos de carácter estratégico nacional y estratégico militar, y el conveniente diseño conjunto de fuerzas.

Como se señaló previamente, el CPDN instauró el planeamiento basado en el factor de capacidades militares. En un contexto de marcada incertidumbre –producto del escenario internacional y regional derivado del fin de la Guerra Fría–, la ausencia de enemigos claros y la disminución en la ocurrencia de

---

Seguridad Interior N° 24.059; 3) operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y 4) contribución a la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

<sup>18</sup> El planeamiento estratégico-militar se compone de los siguientes documentos: la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar, la Apreciación y Resolución Estratégica Militar, la Directiva Estratégica Militar, los Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo, y el Proyecto de Capacidades Militares. Ver Decreto 1729/2007.

conflictos interestatales pusieron en inexorable crisis los métodos tradicionales de planeamiento, que estipulaban el empleo de la fuerza armada en base a amenazas definidas de antemano.<sup>19</sup> Así las cosas, y ante la imposibilidad de definir de forma precisa dónde reside la amenaza —si bien se sabe que debe tratarse de una amenaza externa militar estatal—, el diseño de fuerzas se acomoda al desarrollo de medios militares de probable empleo, en base a la defensa de los intereses vitales identificados por el Nivel Estratégico Nacional, en el marco de una actitud estratégica defensiva que impide la proyección ofensiva de recursos de poder.

Esta decisión significó la continuidad del camino trazado por las medidas de distensión militar que, desde los años 80, llevaron a la Argentina a desactivar las hipótesis de conflicto con los Estados vecinos<sup>20</sup>, con el consecuente impulso a la integración regional.<sup>21</sup> En este sentido, podemos afirmar que la adopción de esta metodología de planeamiento no fue el resultado de una opción coyuntural, sino que estuvo fuertemente condicionada por el derrotero histórico de las decisiones adoptadas entre 1983 y 2003. Así, no se trató de una elección estratégico-militar de naturaleza metodológica desprovista de condicionantes históricos, sino que fue la resultante de un proceso en el que la restitución del control civil sobre las Fuerzas Armadas y las medidas adoptadas en materia de política exterior jugaron un rol preponderante.

En resumen, la gestión de Garré se caracterizó por la profundización de una agenda de “política militar” que formalizó numerosos mecanismos para el control civil de las Fuerzas Armadas. En contraste con el “acomodamiento civil

---

<sup>19</sup> América del Sur detenta un récord extraordinario en materia de paz interestatal. Esta realidad nos lleva a considerar como anacrónicos los argumentos en los que se apoyan los planeamientos basados en hipótesis de conflicto con los países vecinos y, por ende, a desestimar la existencia de presuntas carreras armamentistas. Al respecto, consultar Battaglini 2008. Para un punto de vista distinto, ver Calle 2007.

<sup>20</sup> Son antecedentes ineludibles las medidas de distensión adoptadas por Argentina y Brasil en 1979 a partir del Tratado de Corpus-Itaipú, y por Argentina y Chile en 1984 con el Tratado de Paz y Amistad. Estos acuerdos iniciales allanaron el camino para los posteriores acercamientos. Entre estos últimos, cabe señalar la firma, en 1985, de la “Declaración de Iguazú” entre los presidentes de Argentina y Brasil; y los acuerdos argentino-chilenos por los Hielos Continentales alcanzados en 1998. Ver Escudé y Cisneros 2000.

<sup>21</sup> La evidencia más reciente de este clima de confianza ha sido la conformación, en 2008, de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), organismo que vino a cristalizar casi tres décadas de cooperación y confianza interestatal. En el plano estrictamente militar, la cooperación regional se tradujo en la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el año 2009.

deficiente”, que en un contexto desfavorable caracterizó a la gestión de Pampuro, desde fines de 2005 el Ministerio de Defensa acompañó esta “política militar” con progresivos avances en la modernización estratégica de la jurisdicción. En efecto, los aspectos atinentes al planeamiento estratégico militar despertaron una atención inédita, que se tradujo en la instauración de un ciclo de planeamiento enteramente supervisado por los civiles. De este modo, se dieron los pasos necesarios para, por primera vez desde la recuperación democrática, ejercer el efectivo “gobierno político” del sector.

### 3.3. La gestión de Arturo Puricelli (2010-2013)

El 14 de diciembre de 2010 Puricelli fue designado al frente del Ministerio de Defensa. Tras su nombramiento, sectores castrenses dejaron trascender su “esperanza” de un cambio en el estilo de gestión desplegado por Garré, al que definían como “confrontativo” (De Vedia 2010)<sup>22</sup>. Sin embargo, el nuevo ministro ratificó la continuidad de la mayoría de los funcionarios que habían acompañado a Garré, así como de los jefes del Estado Mayor Conjunto y de las tres Fuerzas Armadas.

La gestión de Puricelli implicó rupturas y continuidades en lo referente a los mecanismos de “política militar”. En lo que respecta estrictamente a la “revisión del pasado”, el Ministerio de Defensa continuó colaborando con la provisión de información a la Justicia relativa a los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar (1976-1983).

No obstante, a partir de 2011 tuvieron lugar algunos incidentes que reflejaron debilidades en el ejercicio del gobierno político de la defensa. A diferencia de las dificultades detectadas en los años de Pampuro, estos problemas no estuvieron asociados a un “avance” de los civiles sobre las prerrogativas otrora castrenses —como había sucedido entre 2003 y 2005— ni a la construcción de nuevos mecanismos dirigidos a conducir tareas previamente

<sup>22</sup> Esta caracterización puede ser interpretada como resultado de los celos que ocasionó en el mundo castrense la intervención del Ministerio de Defensa en asuntos que, hasta la gestión de Garré, habían permanecido bajo la órbita decisoria de las Fuerzas Armadas. En este sentido, la creación de estructuras ministeriales con la capacidad de supervisar los asuntos estratégico-militares, establecer reformas en la formación militar, fijar criterios para el planeamiento y la asignación presupuestaria y profundizar las políticas de “revisión del pasado”, entre otros factores, implicó la supresión de viejas “prerrogativas” militares (Stepan 1988). Al respecto, ver Braslavsky 2009.

“delegadas” en los militares. Por el contrario, las nuevas deficiencias tendrían que ver, paradójicamente, más con el desempeño de las autoridades políticas que con cualquier proyección militar sobre los temas ahora en manos civiles.

El episodio que tuvo mayor resonancia fue el embargo de la Fragata Libertad, aplicado en el marco del tradicional viaje de instrucción de los guardiamarinas de la Armada. El buque escuela fue retenido el 3 de octubre de 2012 en el puerto de Tema, República de Ghana, luego de que un tribunal del país africano fallara a favor de un grupo de bonistas extranjeros. Tras la noticia, el gobierno argentino denunció el carácter ilegal de la medida, violatoria de la inmunidad diplomática establecida en la Convención de Viena. Sin adentrarnos en el detalle de esta controversia (cuyos aspectos técnico-jurídicos exceden nuestro objeto de estudio), resulta relevante señalar que, en paralelo a los reclamos internacionales de la Argentina –finalmente aceptados por el Tribunal Internacional del Mar–, la retención de la Fragata evidenció notables deficiencias en la capacidad de supervisión de las actividades castrenses.<sup>23</sup>

Poco más tarde tuvo lugar un nuevo conflicto en la gestión ministerial, tras hacerse público el contenido de un curso para funcionarios civiles dictado por expertos militares estadounidenses. La polémica se desató a raíz de las temáticas abordadas: los especialistas del Centro de Relaciones Civiles-Militares de la Escuela Naval de Posgrado de los Estados Unidos expusieron sobre el planeamiento de la “seguridad nacional” y las denominadas “nuevas amenazas”, una hipótesis de empleo no habilitada por el ordenamiento normativo argentino para sus fuerzas militares (Verbitsky 2012a).

Otros episodios que atravesaron controversialmente la gestión de Puricelli fueron el hundimiento del buque Santísima Trinidad y la imposibilidad de cumplir con los plazos previstos para el desarrollo de la Campaña Antártica. Este conjunto de incidentes llevó a que algunos analistas advirtieran sobre la

---

<sup>23</sup> Según se desprende de la documentación ministerial que tomó estado público a partir de esta controversia, la inclusión del puerto de Ghana en el itinerario de la Fragata Libertad fue dispuesta por el entonces Director de Organización y Doctrina de la Armada, comodoro de Marina Alfredo Blanco, quien posteriormente informó al Ministerio de Defensa. Al respecto, es importante destacar que si bien la retención de la Fragata fue interpretada por algunos analistas como el reflejo de una “reautonomización” de las Fuerzas Armadas (Verbitsky 2012b; 2012c), desde nuestra perspectiva este incidente fue resultado del debilitamiento en el ejercicio de la conducción civil, y no de un avance de los uniformados sobre las facultades y competencias ministeriales.



reactivación de tendencias autonómicas en las Fuerzas Armadas (Verbitsky 2013).

También el planeamiento estratégico militar se caracterizó por una serie de deficiencias durante la gestión de Puricelli. Al respecto, cabe señalar que el recambio de gestión ministerial se produjo en el contexto de un Ciclo de Planeamiento en curso. El Decreto 1729/2007 había previsto que la primera experiencia de CPDN –iniciada en 2007– se extendiera de manera excepcional por cinco años. En consecuencia, su culminación estaba prevista para finales de 2011, con la emisión formal del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL). A partir de entonces, debían iniciarse las tareas de elaboración de una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional, cuya aprobación se encontraba estipulada para septiembre de 2012.

Así las cosas, al momento de producirse el arribo de Puricelli a la cartera de Defensa se encontraba en pleno proceso de elaboración –por parte del Estado Mayor Conjunto– el Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL). Este documento eleva para consideración del nivel político el modelo de instrumento militar “deseable”, con el objetivo de dar respuesta integralmente a las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas por el Nivel Estratégico Nacional.

El paso siguiente consistía en el análisis y la supervisión, por parte del Ministerio de Defensa, del PROCAMIL, para luego iniciar las tareas atinentes a la formulación del PLANCAMIL, insumo fundamental para el inicio de un nuevo ciclo. Sin embargo, aun cuando los documentos fueron realizados en tiempo y forma, el PLANCAMIL no obtuvo la sanción oficial por parte del ministro a través de una resolución, por lo que el primer CPDN no fue formalmente finalizado.

En síntesis, si bien la gestión de Puricelli exhibió continuidades relativas a la “política militar”, en lo que refiere específicamente al planeamiento estratégico militar se registraron deficiencias que impidieron la consolidación efectiva del proceso puesto en marcha durante la gestión previa. En este sentido, el rol de los civiles se asemejó al “acomodamiento civil deficiente” (Sain 2010, 48) que caracterizó a la conducción política del sector durante la gestión de Pampuro. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido entre 2003 y 2005, desde fines de 2010 el acomodamiento civil deficiente se desarrolló

en un contexto “favorable”, es decir, carente de las tendencias militares autonómico-reactivas experimentadas al inicio de la gestión kirchnerista.

#### 4. Conclusiones

Hasta aquí hemos estudiado el desempeño de las gestiones civiles a cargo del Ministerio de Defensa durante el período 2003-2013. El análisis se centró en la conducción de la dimensión estratégica del sector, haciendo hincapié en el ejercicio de las responsabilidades atinentes al planeamiento estratégico militar. En el marco de esta preocupación, recorrimos las agendas ministeriales de José Pampuro (2003-2005); Nilda Garré (2005-2010); y Arturo Puricelli (2010-2013).

Para ello se partió de una apreciación que resulta conveniente reiterar: que a lo largo de los últimos diez años, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández formularon e implementaron –en el área de la defensa– una batería de medidas inéditas, que derivaron en una expansión de las responsabilidades de los civiles al frente del sector. En efecto, han sido los avances registrados en estos años –que vinieron a completar logros normativos de décadas previas– los que sentaron las bases institucionales de lo que hemos denominado como el “gobierno político de la defensa nacional”.

Sin embargo, como se desprende de lo expuesto, la formalización de mecanismos institucionales y la sanción de herramientas normativas constituyen condiciones necesarias pero no suficientes. A lo largo de las tres gestiones reseñadas, el proceso de empoderamiento de los civiles convivió con ambigüedades y contramarchas que evidenciaron límites en los avances alcanzados.

En el caso de Pampuro, hemos expresado que no se registraron –más allá de algunos esfuerzos incipientes– logros significativos en materia de planeamiento estratégico-militar. En un contexto “desfavorable”, producto de las tendencias autonómico-reactivas resultantes del avance de la “política militar”, los aspectos estratégicos (política de defensa) ocuparon un lugar marginal. Así, estas responsabilidades continuaron, en gran medida, delegadas en manos de los propios uniformados. No obstante, el lanzamiento del ciclo “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática” permitió sentar algunas bases

incipientes para el inicio de una nueva etapa en la conducción estratégica de los asuntos castrenses.

Durante la gestión de Garré se registraron los avances más significativos en materia de conducción efectiva de la política de defensa. A partir de 2006 se produjo un salto cualitativo en cuanto a los aspectos estratégicos del sector, y se desplegaron numerosas iniciativas dirigidas a revertir el “acomodamiento civil deficiente” (Sain 2010, 48). Las medidas más relevantes fueron la sanción del Decreto 1729/2007, que instauró un Ciclo de Planeamiento –basado en el método de capacidades militares en reemplazo del de hipótesis de conflicto–, conducido y supervisado en su totalidad por el nivel político. Por su parte, el Decreto 1714/2009, que aprobó la Directiva de Política de Defensa Nacional, estableció las apreciaciones estratégicas de la Argentina en torno al escenario global y regional, e instruyó al Ministerio de Defensa, y a sus dependientes Fuerzas Armadas, a adecuar su estructura, funcionamiento y previsiones en virtud de las exigencias allí contempladas.

Los dos años de gestión de Puricelli exhibieron, en relación con los logros de la etapa previa, algunas continuidades y marcados retrocesos en el desempeño de la conducción civil. En lo que respecta al primer punto, cabe mencionar el compromiso con la resolución de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar. Por su parte, los retrocesos estuvieron vinculados con la dimensión que constituye el eje de este artículo, es decir, con la política de defensa y –más específicamente– con la conducción efectiva del planeamiento estratégico militar.

#### **Cuadro 1: El planeamiento estratégico militar en la década kirchnerista**

<b>José Pampuro (2003-2005)</b>	Acomodamiento Civil Deficiente en un “contexto desfavorable”
<b>Nilda Garré (2005-2010)</b>	Gobierno Político de la Defensa
<b>Arturo Puricelli (2010-2013)</b>	Acomodamiento Civil Deficiente en un “contexto favorable”

Recapitulando, las apreciaciones precedentes no desconocen que, entre 2003 y 2013, la agenda de la defensa evidenció notables logros en materia de conducción política del sector. Sin embargo, la profundización de estos avances –y la superación de las contramarchas experimentadas– requiere de la dedicación de esfuerzos más sostenidos a la conducción de los aspectos estratégico-militares. Es precisamente a partir del ejercicio de estas responsabilidades que será posible caracterizar el estado de situación real del presupuesto de defensa, definir la distribución operativa necesaria para atender las exigencias vigentes, y planificar de modo estratégico los eventuales aumentos del gasto jurisdiccional. Sin definiciones políticas claras y apreciaciones estratégicas precisas, las consideraciones presupuestarias caerán, inevitablemente, en evaluaciones parciales y arbitrarias.

## REFERÊNCIAS

- Alfonsín, Raúl. 2004. *Memoria Política. Transición a la Democracia y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Battaglino, Jorge. 2008. “Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?” *Revista Nueva Sociedad* 215: 23-34.
- Battaglino, Jorge. 2010. “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable.” In *Discutir Alfonsín*, organized by Roberto Gargarella, María Victoria Murillo, and Mario Pecheny, 161-184. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Battaglino, Jorge. 2011. “Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo.” In *La política en tiempos del kirchnerismo*, organized by Miguel de Luca and Andrés Malamud. Buenos Aires: Eudeba.
- Battaglino, Jorge. 2013. “La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político.” *Revista SAAP*, 7(2): 265-273.
- Braslavsky, Guido. 2009. *Enemigos íntimos*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Canelo, Paula. 2006. “El futuro atado al pasado. Políticos y militares frente al nuevo rol de las Fuerzas Armadas argentinas (1995-2002).” MA diss., FLACSO. Mimeo.
- Calle, Fabián. 2007. “Rambo, versión sudamericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile.” *Revista Nueva Sociedad* 211: 13-21.
- Diamint, Rut, ed. 1999. *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Escudé, Carlos, y Andrés Cisneros. 2000. *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- Fontana, Andrés. 1984. *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia*. Buenos Aires: CEDES.
- Huntington, Samuel. 1957. *The Soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Janowitz, Morris. 1967. *El soldado profesional. Retrato político y social*. Buenos Aires: Omeba.

- Kirchner, Néstor. 2003. "Discurso en el Acto de Conmemoración del 193° Aniversario del día del Ejército.". *Archivo de la Presidencia de la Nación*. Buenos Aires, May 29. Accessed January 28, 2014. <http://www.presidencia.gob.ar/discursos-2007/24365>.
- López, Ernesto. 1987. *Seguridad nacional y sedición militar*. Buenos Aires: Legasa.
- López, Ernesto. 1994. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, Ernesto, ed. 2007. *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira.
- López, Ernesto, and David Pion-Berlin. 1996. *Democracia y cuestión militar*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. 2003. *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la Primera Ronda de Discusiones*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa. Accessed January 22, 2014. <http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/pdf/Libro-La-defensa-nacional-en-la-agenda-democratica.pdf>.
- Moneta, Carlos, Ernesto López, and Aníbal Romero. 1985. *La reforma militar*. Buenos Aires: Legasa.
- Montenegro, Germán. 2012. "El marco doctrinario". In *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad global*, edited by Khatchik Derghougassian, Valeria Larocca, Federico Merke, Juan Gabriel Tokatlían, and Germán Montenegro. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- O'Donnell, Guillermo. 1972. "Modernización y golpes militares. Teoría, comparación y el caso argentino". *Desarrollo Económico* 12(47): 519-566.
- O'Donnell, Guillermo, and Phillipe Schmitter. 1986. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Pion-Berlin, David. 1996. "Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur". In *Democracia y cuestión militar*, organized by Ernesto López and David Pion-Berlin, 11-50. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

- Sain, Marcelo. 1994. *Los levantamientos carapintada 1987-1991*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Sain, Marcelo. 1999. "Alfonsín, Menem y las relaciones cívico-militares. La construcción del control civil sobre las Fuerzas Armadas en la Argentina democrática (1983-1995)". PhD Thesis, Universidade Estadual de Campinas.
- Sain, Marcelo. 2002/2003. "Las Fuerzas Armadas en Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis." *Security and Defense Studies Review* 2: 217-245.
- Sain, Marcelo. 2010. *Los votos y las botas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Scheetz, Thomas. 1993. "El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina". *Documentos de Trabajo* 50. Buenos Aires: EURAL.
- Scheetz, Thomas, and Gustavo Cáceres. 1995. *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires.
- Stepan, Alfred. 1988. *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Tibiletti, Luis. 1995. "Parlamento y relaciones cívico-militares en la transición y consolidación democrática en la Argentina (1983-1985)". *Revista de Ciencias Sociales* 3: 175-211.

#### **Documentos normativos**

- Decreto N° 545/2003 Aprobación del Proyecto "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática."
- Decreto N° 727/2006 de Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional
- Decreto N° 1691/2006 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas
- Decreto N° 1729/2007 de Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional
- Decreto N° 1714/2009 Directiva de Política de Defensa Nacional
- Ley N° 23.554 de Defensa Nacional
- Ley N° 24.059 de Seguridad Interior
- Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional
- Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas

**Fuentes Periodísticas**

*La Nación*. 2003. “El discurso presidencial, Las palabras de Néstor Kirchner durante la comida central de camaradería de las Fuerzas Armadas.” 08 de julio.

De Vedia, Mariano. 2010. “Estamos frente a la oportunidad de ser un país más igualitario”. *La Nación*. 15 de diciembre.

Veiras, Nora. 2003a. “La casa se reserva el derecho de admisión”. *Página 12*, 25 de marzo.

Veiras, Nora. 2003b. “Con la espada en el último discurso”. *Página 12*. 29 de mayo.

Verbitsky, Horacio. 2003. “Nuevas Amenazas”. *Página 12*. 21 de septiembre.

Verbitsky, Horacio. 2012a. “Welcome back, boys”. *Página 12*, 09 de septiembre.

Verbitsky, Horacio. 2012b. “No se Ghana para sustos”. *Página 12*, 14 de octubre.

Verbitsky, Horacio. 2012c. “Hundidos”. *Página 12*, 16 de octubre.

Verbitsky, Horacio. 2013. “Santísima Trinidad”. *Página 12*. 27 de enero.



## RESUMO

Este artículo estudia el desempeño de las gestiones a cargo del Ministerio de Defensa en el período 2003-2013. El análisis se centra en la conducción de la dimensión estratégica del sector; puntualmente, en las responsabilidades relativas al planeamiento estratégico militar. En este marco, se recorren las gestiones de los ministros José Pampuro (2003-2005); Nilda Garré (2005-2010); y Arturo Puricelli (2010-2013).

El recorte temporal del objeto de estudio supone que, a lo largo de los últimos diez años, se implementó una batería de medidas de características inéditas. Por primera vez desde la recuperación democrática, se logró abordar de manera efectiva la conducción de la dimensión estratégica de la política de defensa, con resultados sin precedentes en lo que hace al planeamiento estratégico militar. No obstante, por motivos que son objeto de análisis en este trabajo, el proceso de empoderamiento de la conducción política convivió con ambigüedades y contramarchas que, al interior del mismo período, evidenciaron la ausencia de consensos sólidos en torno al devenir de la agenda sectorial.

## PALAVRAS-CHAVE

Argentina; Kirchner; Política Militar; Política de Defensa; Planeamiento Estratégico Militar.

*Recebido em 30 de janeiro de 2014.  
Aprovado em 29 de setembro de 2014.*